



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 6 listopada 2023 r.

Poz. 6252



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR IF-II.4131.32.2023 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 3 listopada 2023 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr LIX/406/23 Rady Miejskiej w Kazimierzu Dolnym z dnia 28 września 2023 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obszaru gminy Kazimierz Dolny, w obrębach: Dąbrówka, Góry, Wylągi, Jeziorszczyzna, w części obejmującej:

- tereny oznaczone symbolami 28a.MN, 37a.MN, 38a.MN, 46a.MN, 47a.MN przedstawione na załączniku nr 1a do uchwały oraz § 1 ust. 2 pkt 1 uchwały;
- teren oznaczony symbolem 111aMN przedstawiony na załączniku nr 1b do uchwały oraz § 1 ust. 2 pkt 2 w zakresie wskazania symbolu „111aMN – pow. 0,54ha”;
- § 3 ust. 1 uchwały w zakresie: wskazania symboli „28aMN (pow. 0,33ha)”, „37aMN (pow.0,47ha)”, „38a.MN (pow. 0,33 ha)”, „46a.MN (pow.0,23 ha)”, „47a.MN (pow. 0,14 ha)”, „111a.MN (pow. 0,54 ha).

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.) w związku z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2023 r. poz. 977 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LIX/406/23 Rady Miejskiej w Kazimierzu Dolnym z dnia 28 września 2023 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obszaru gminy Kazimierz Dolny, w obrębach: Dąbrówka, Góry, Wylągi, Jeziorszczyzna, w części obejmującej:

- tereny oznaczone symbolami 28a.MN, 37a.MN, 38a.MN, 46a.MN, 47a.MN przedstawione na załączniku nr 1a do uchwały oraz § 1 ust. 2 pkt 1 uchwały;
- teren oznaczony symbolem 111aMN przedstawiony na załączniku nr 1b do uchwały oraz § 1 ust. 2 pkt 2 w zakresie wskazania symbolu „111aMN – pow. 0,54ha”;
- § 3 ust. 1 uchwały w zakresie: wskazania symboli „28aMN (pow. 0,33ha)”, „37aMN (pow.0,47ha)”, „38a.MN (pow. 0,33 ha)”, „46a.MN (pow.0,23 ha)”, „47a.MN (pow. 0,14 ha)”, „111a.MN (pow. 0,54 ha).

Uzasadnienie

Uchwała Nr LIX/406/23 Rady Miejskiej w Kazimierzu Dolnym z dnia 28 września 2023 r. została doręczona organowi nadzoru w dniu 5 października 2023 r.

Powołując się na przepis art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.) oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2023 r. poz. 977 ze zm.) Rada Miejska w Kazimierzu Dolnym

uchwaliła zmianę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Kazimierz Dolny w obrębach: Dąbrówka, Góry, Wylągi, Jeziorszczyzna.

W myśl art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu oraz sposobie realizacji, zapisanych w planie, inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, oraz zasadach ich finansowania, zgodnie z przepisami o finansach publicznych. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały.

Przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w precyzyjny i szczegółowy sposób normują problematykę planowania przestrzennego w gminie, zwłaszcza zaś postępowania planistycznego, w tym poszczególne etapy procedury planistycznej, jak również organy właściwe do jej realizacji oraz ich kompetencje (art. 15 i 17 ustawy).

Zgodnie z art. 28 ust. 1 tej ustawy, istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części.

W ocenie organu nadzoru uchwała Nr LIX/406/23 została podjęta z istotnym naruszeniem trybu i zasad sporządzania planu miejscowego.

Jak wskazuje orzecznictwo sądowo administracyjne, zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, związanej ze sporządzeniem takiego aktu, a więc zawartości aktu planistycznego (część tekstowa i graficzna, inne załączniki), zawartych nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej. W odniesieniu do planu miejscowego jego zawartość określają przepisy art. 15 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Natomiast jeśli chodzi o pojęcie trybu sporządzania planu miejscowego, to odnosi się on do sekwencji czynności, jakie podejmują organy w celu doprowadzenia do uchwalenia planu, poczynając od uchwalenia uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego a skończywszy na uchwaleniu planu. Tryb ten został unormowany w przepisie art. 17 i art. 17a ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

W pierwszej kolejności należy wskazać, iż w toku procedury planistycznej doszło do istotnego naruszenia trybu sporządzania planu miejscowego, co w kontekście art. 28 ust. 1 tej ustawy powoduje nieważność uchwały w zakresie wskazanym poniżej.

Uchwała narusza art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zw. z art. 7 ust. 1 i ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2022 r. poz. 2409 ze zm.) poprzez brak uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne.

Powyższe naruszenie dotyczy terenów: 28aMN, 38aMN, 37a.MN, 46a.MN i 47a.MN, które przedmiotową zmianą planu miejscowego zostały przeznaczone pod zabudowę jednorodzinną.

Z dokonanych przez organ nadzoru ustaleń wynika, iż ww. tereny MN wyznaczone są na użytkach leśnych opisanych w ewidencji symbolem "Ls" – grunty leśne. Ustalono również, że są to lasy nie będące własnością Skarbu Państwa.

Stosownie do treści art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, organ sporządzający projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego uzyskuje zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne.

Jak stanowi art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, przeznaczenie gruntów leśnych na cele nieleśne, wymagające zgody, o której mowa w ust. 2 pkt. 2 tego artykułu, może być dokonane jedynie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego sporządzonym w trybie określonym w przepisach o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Zgodnie z dyspozycją art. 7 ust. 2 pkt. 5 ww. ustawy, przeznaczenie na cele nieleśne gruntów leśnych nie stanowiących własności Skarbu Państwa wymaga uzyskania zgody marszałka województwa wyrażonej po uzyskaniu opinii izby rolniczej.

W analizowanej sprawie stwierdzić należy, iż z dokumentacji planistycznej nie wynika aby organy gminy w toku prowadzonej procedury planistycznej występowały o uzyskanie zgody na przeznaczenie gruntów leśnych na cele nieleśne do właściwych organów, w zakresie kwestionowanych terenów 28aMN, 38aMN, 37a.MN, 46a.MN i 47a.MN.

Mając na uwadze powyższe, brak jest zatem podstaw prawnych do uznania, iż na ww. obszarze można dokonać jakichkolwiek ustaleń związanych z wyznaczaniem terenów budowlanych z przeznaczeniem pod zabudowę jednorodzinną. A zatem, skoro gmina zadecydowała o przeznaczeniu wyżej wskazanych terenów na cele inne niż leśne, powinna, zgodnie z wymogami przepisu art. 7 ust. 2 pkt 2 pkt 5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, uzyskać na takie działanie zgodę marszałka województwa. W przedstawionej dokumentacji planistycznej brak jest wymaganych dokumentów potwierdzających zarówno wystąpienie o uzyskanie zgody jak również samej zgody.

Pismem z dnia 24 października 2023 r. znak: IF-II.4130.432.2023 organ nadzoru zwrócił się do Burmistrza Kazimierza Dolnego o wyjaśnienia oraz przedstawienie dowodów świadczących o tym, że przeznaczone na tereny budowlane MN części działek nie stanowią gruntów leśnych. W odpowiedzi wyjaśniono (pismo z dnia 26.10.2023 r.), że w celu przyspieszenia procedury planistycznej odstąpiono od konieczności sporządzenia wniosku leśnego i uzyskania zgody Marszałka Województwa Lubelskiego na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne.

W tej części planu, zdaniem organu nadzoru, doszło do istotnego naruszenia trybu sporządzania planu miejscowego, Rada Miejska dokonała bowiem ustaleń w planie bez uzyskania zgody właściwych organów uprawnionych do wyrażenia zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne.

Rada Miejska nie uzyskując takiej zgody naruszyła procedurę uchwalania planu miejscowego, co stanowi istotne naruszenie przepisów cytowanej ustawy.

Brak wymaganej zgody na przeznaczenie gruntów leśnych na cele inne niż leśne skutkuje naruszeniem procedury uchwalania planu zagospodarowania przestrzennego w tym zakresie, co w konsekwencji stanowi przesłankę uznania go za nieważny (wyrok WSA w Warszawie z dnia 25 maja 2005r., sygn. akt II OSK 1900/08, wyrok WSA w Lublinie z dnia 20 marca 2018 r., sygn. akt II SA/Lu65/18).

Jak podkreślił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu, w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 kwietnia 2008r., sygn. akt II SA/Po 605/07, bez uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne nie można kontynuować procesu planistycznego, w szczególności wyklądać projektu planu do publicznego wglądu. Także późniejsze udzielenie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów nie konwaliduje czynności podjętych bez jej uzyskania.

W ocenie nadzoru, uchwała Nr LIX/406/23 narusza również w sposób istotny zasady sporządzania planu miejscowego.

W ocenie organu nadzoru wyznaczenie przedmiotową zmianą planu zagospodarowania przestrzennego terenu inwestycyjnego 111aMN zostało dokonane z naruszeniem ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Kazimierz Dolny.

Wyznaczony teren, dla którego studium wskazuje kierunek zagospodarowania R- tereny upraw rolnych, stanowi dodatkowe powiększenie istniejącego już na części działki obszaru zabudowy jednorodzinnej o symbolu 113aMN. Należy stwierdzić, że wyznaczony teren inwestycyjny 111aMN, został niewspółmiernie powiększony w stosunku do niewielkiego obszaru przeznaczonego na ten cel w studium jak również powiększony w sposób nieproporcjonalny do terenów sąsiednich z takim samym przeznaczeniem.

Dodatkowo, ustalony w planie teren budowlany 111aMN zamyka wyznaczone w studium powiązanie pomiędzy terenami otwartymi po obu stronach drogi 7.KDL, podczas gdy w studium dla terenów upraw polowych zakazano lokalizacji nowej zabudowy.

Podkreślić należy, iż teren zabudowy mieszkaniowej 111aMN położony jest w wyznaczonej w studium strefie funkcjonalno – przestrzennej 16a pn. Kazimierska Strefa Zboczowa Doliny Dolnego Grodarza. Ustalenia studium dla wskazanej strefy jednoznacznie wskazują docelowy kierunek planistyczny: „część północna. Niezbędna ochrona prawna przyrody i krajobrazu”, a następnie: „zasady ustalone dla stref powinny zostać przeniesione do planowania miejscowego”.

W wyjaśnieniach, o które zwrócił się do Burmistrza Kazimierza Dolnego organ nadzoru, stwierdzono że: „realna możliwość zabudowy na tym terenie, wynikająca z jego ukształtowania, spowoduje pozostawienie znacznej powierzchni tego terenu jako niezabudowanej. Tym samym połączenie terenów otwartych po północnej i południowej stronie drogi 7.KDL tylko w nieznacznym stopniu zostanie ograniczone”.

Zdaniem organu nadzoru, przedstawione stanowisko potwierdza jedynie, iż jeżeli ukształtowanie terenu nie pozwala na jego zabudowę, co znalazło wyraz w kierunkach zagospodarowania studium, to tym bardziej nie należy przekształcać go w teren budowlany w planie miejscowym.

Biorąc powyższe pod uwagę, należy stwierdzić, że wyznaczenie terenu budowlanego 111a.MN w obszarze, na większości którego studium zakazuje realizacji nowej zabudowy stanowi naruszenie ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Kazimierz Dolny.

Z treści art. 9 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wynika, że ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Zgodnie z art. 15 ust. 1 powyższej ustawy burmistrz sporządza projekt planu miejscowego, zawierającego część tekstową i graficzną zgodnie z zapisami studium.

W wyroku z dnia 10 listopada 2016 r. Naczelny Sąd Administracyjny wywiódł, że: *„Chociaż studium nie ma mocy aktu powszechnie obowiązującego, nie jest aktem prawa miejscowego, to jako akt planistyczny określa politykę przestrzenną gminy i bezwzględnie wiąże organy gminy przy sporządzaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Określone obszary gminy mogą mieć zatem określone przeznaczenie w planie miejscowym, jeśli wcześniej w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmina wskaże taki rodzaj przeznaczenia dla tych obszarów. Uprawnione jest zatem twierdzenie, że ustalenia planu miejscowego są konsekwencją zapisów przyjętych w studium. Plan zagospodarowania przestrzennego ma stanowić uszczegółowienie zapisów zawartych w studium, nie może prowadzić do zmiany kierunków zagospodarowania objętych studium. Zmiana przeznaczenia terenów w planie miejscowym, jeżeli nie była przewidziana w studium, może być dokonana przez gminę wyłącznie po uprzedniej zmianie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, z zachowaniem trybu, w jakim studium jest uchwalane”* (wyrok NSA z dnia 10.11.2016 r., sygn. akt II OSK 296/15).

Zarówno w doktrynie jak i w orzecnictwie sądów administracyjnych przyjmuje się powszechnie, że uchwalenie planu miejscowego następuje dopiero wówczas, gdy rada gminy stwierdzi, iż rozwiązania przyjęte w projekcie planu nie naruszają ustaleń studium, a zatem w żaden istotny sposób nie modyfikują, ani nie wykluczają ustaleń studium. Uchybienie temu obowiązkowi prowadzi w każdym wypadku do stwierdzenia nieważności uchwały w sprawie planu miejscowego w całości lub w części stosownie do dyspozycji art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Anna Ostrowska: Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy jako akt wiążący organy gminy przy sporządzaniu planów miejscowych – zagadnienia praktyczne, LEX/el. 2012, komentarz praktyczny nr 157780, tak również wyrok WSA w Lublinie z dnia 13 listopada 2014 r., sygn. akt II SA/Lu 602/14).

Natomiast przyjęcie w zmianie planu ustaleń ewidentnie naruszających ustalenia obowiązującego studium stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania prowadzące do nieważności tego aktu w części, w której wystąpiła sprzeczność pomiędzy ustaleniami planu i studium.

Biorąc powyższe pod uwagę, stwierdzenie nieważności uchwały Rady Miejskiej w Kazimierzu Dolnym Nr LIX/406/23 z dnia 28 września 2023 r. we wskazanym na wstępie zakresie jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od jego otrzymania.

WOJEWODA LUBELSKI

Lech Sprawka

Otrzymują:

- 1) Burmistrz Kazimierza Dolnego
- 2) Przewodniczący Rady Miasta Kazimierz Dolny